2001 yılındaki 'adil ve hakkaniyetli' bir piyasa öngören reform sözde kaldı

Enerjide 'tersine reform' veya 'Quo Vadis?'*

** Latince **"nereye"** anlamına gelmektedir.*

Geçmiş dönemlerde YİD ve Yİ modelleri üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılan özel sektör enerji yatırımları, sadece ismen "özel sektör yatırımı" olmuştur. Özünde, neredeyse tüm riskleri devlet üzerinde bırakan "garantili ticaret" imtiyazıdır ve kimi "rekabetsavar" özel sektörümüzün kendi ifadesine göre "başka hiçbir işte olmayan kazançlar" içermekle, "imtiyazlı bir düzene" yol vermiştir.

Dr. Sedat ÇAL
Kıdemli Uzman (Yatırımlar Direktörlüğü)
Enerji Şartı Sekretaryası-Brüksel
cal@encharter.org

Türkiye, elektrik enerjisi gereksinimini karşılamak üzere 1990'lardan başlayarak özel sektör yatırımlarına dayanan bir modeli benimsedi. Bu yaklaşımdaki başat düşünce, devasa enerji yatırımlarının kamu eliyle finanse edilmesine bütçe olanaklarının elvermediği, dolayısıyla özel girişimcilerin kendi finansmanıyla bu işin üstesinden geleceği inancıydı.

Burada hemen bir saptama yapalım: Özel sektör, bu türden büyük tutarlı yatırımları finans sektöründen aldığı kredilerle gerçekleştirir; kendi özkaynaklarından kullandığı tutar, **"çerez"** mahiyetindedir. Nitekim eski dönemin mahut yap-işlet-devret (YİD) uygulamalarında, özel sektörün kullandığı özkaynak oranı yaklaşık yüzde 20'ler düzeyinden öteye geçmemiştir. Kaldı ki, kimi YİD projelerinde özkaynak kullanımına hiç tesadüf edilmediği de resmi makamlarca yapılan tespitlerde açık biçimde vurgulanmaktadır.

Oysa kamunun dış kredilerle gerçekleştirdiği enerji yatırımları da bu söylediğimiz yapıdan daha farklı bir nitelik göstermiyor! Üstelik enerjideki devlet tekelini sürdürerek özel sektörün ürettiği enerjiyi devlete satması zorunluluğu kaldırılmadığı sürece, buradaki finansman gerekçesi tam anlamıyla bir **"mitos"** haline gelir ve aldatmacaya dönüşür.

Finansman odaklı gerekçelerin, türlü özelleştirme uygulamalarında yanıltıcı biçimde kullanıldığını da bu vesileyle hemen vurgulayalım. Güzel ülkemizde finansman sağlama gerekçeleri ile işlerin ihalesiz yapılması arasında bağ kurmaya dahi cüret edebilen kurgular bulunur. Daha ilginci, Fransız hukuk geleneğinden miras alınan anlayışa dayanarak ve mutlaka iyi niyetle, imtiyazların ihalesiz verilebileceğine hukuki dayanak sağlayan bilimsel görüşlere de rastlarsınız.

Kısacası, şu finansman **"mitosu"** ile öncelikle bir hesaplaşmak ve bu **"yüceltilmiş"** kavramı yerli yerine, hakettiği mevkiye koymak lazım; yoksa daha bir süre canımızı acıtacağa benziyor ve öngöremediğimiz boyutlarda zarara yol açacak görünüyor!

YİD ve Yİ'de riskleri devlet üstlendi

Özetlersek; geçmiş dönemlerde YİD ve yap-işlet (Yİ) modelleri üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılan özel sektör enerji yatırımları, sadece ismen **"özel sektör yatırımı"** olmuştur. Özünde, neredeyse tüm riskleri devlet üzerinde bırakan **"garantili ticaret"** imtiyazıdır ve kimi **"rekabetsavar"** özel sektörümüzün kendi ifadesine göre **"başka hiçbir işte olmayan kazançlar"** içermekle, **"imtiyazlı bir düzene"** yol vermiştir.

Bu durum, kamunun yatırımları kendisinin yapmasından daha yararlı bir düzenlemeye de yaramamıştır, özellikle finansman bağlamında. Bunların üzerine, bir de 1999 yılında **"çağ atlıyoruz"** gerekçeleriyle süslenmiş bir uluslararası tahkimin getirilebilmesi için Anayasamız değiştirilmiş, geçmiş tarihli sözleşmelere de tahkim olanağı tanınmıştır. Bu süreç, bildiğimiz gibi, ekonomik kriz sonrasındaki gelişmelerin ve kâh içerden kâh dışardan türlü desteklerin vektörel bileşkesinde Elektrik Piyasası Kanunu'nun çıkarılmasıyla sonuçlandı. Bu ifadeler, o dönemde yaşananları sadece kronolojik açıdan özetliyor. Gerçekte ise, yapılabilmesi için tahkim olanağı getirilen sözleşmelerin, bu defa uygulanmaması için yasal düzenlemelere gidilmesi, akabinde bu sözleşmelerin uygulanmaması nedeniyle uluslararası hakem heyetlerince tazminatlara mahkum edilmesi pratiğine dönüşmüştür (Çal Sedat, Türkiye'de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü, TOBB Yayınları).

Enerjide kapitülasyon dönemi

Duayen gazeteci-yazar **Hasan Pulur**'un ifadesiyle, İsmet Paşa Lozan'da **"Kapitülasyonları kabul etmeyiz. Sağlam bir Cumhuriyet kurulmuştur, vatandaşlarımız bunu şerefle muhafaza edeceklerdir"** demişti. Oysa enerji sektöründeki ihalesiz YİD uygulamaları, yarattığı imtiyazlı düzenlemelerle, kaldırmak için uzun gayretler sarfettiğimiz kapitülasyonların izdüşümünü Cumhuriyet'in son dönemlerine yansıtabilmiştir. Bu türden imtiyazlara –üstelik geçmiş tarihli sözleşmelere dahi uygulanmak üzere- tanınan uluslararası tahkim olanağı ise, bunun şiddetini daha da bir artırmıştır. Bugün, uluslararası tahkime ideolojik sayılabilecek kimi sloganlar eşliğinde çağ atlamak hayaliyle gidilmiş olmasının sancılı sonuçlarını, ilgili mercilerde görev yapan özverili yetkililerimiz gün be gün yaşamakta. Hatta bu süreçte nasıl tek yanlı bir kurgu oluşturulduğunu irdeleyen ve şaşkınlık yaratan bulguları kaleme almakta tereddüt etmeyen erdemli (hakşinas) yabancıların yapıtlarına bakılmasında da yarar var (Gus Van Harten; "Investment Treaty Arbitration and Public Law", Oxford University Press, 2007).

Piyasa reformu sözde kaldı

2001 yılındaki **"reformist"** Elektrik Piyasası Yasası ile getirilen düzenleme, artık enerji yatırımlarını özel sektörün piyasa yapısı içerisinde gerçekleştireceği anlayışına dayanıyordu. Bu defa, eskisi gibi kamuya uzun süreli sözleşmelerle enerji satışı gibi **"garantili ticaret imtiyazları"** söz konusu olmayacaktı. Kamu, sürecin sadece denetleyicisi konumunda olacak, **"adil ve hakkaniyetli"** bir piyasa düzeninin uygulamaya geçebilmesi ve sürdürülmesi için **"etkin hakemlik"** görevini üstlenecekti. Eğrisi-doğrusuyla, gerçekleştirilmiş durumdaki veya devreye girecek projeler sayesinde 2002-2008 yılları arasında oluşması beklenen arz fazlası da, piyasa sisteminin oturması için duyulan **"yeterli zaman"** gereksinimine fazlasıyla olanak tanıyacak gibi görünüyordu.

Ne var ki, 2002 yılı sonrasındaki gelişmeler, bu öngörüyü doğrulamayan bir seyir izledi. Siyasi veya ekonomik, türlü gerekçelerle, piyasa yapısını kurgulayacak düzenlemeler bir türlü oturtulamadı. 2004 yılındaki Strateji Belgesi'nde

belirtilen üretim ve dağıtım özelleştirmeleri yapıl(a)madı. Daha geçen yıl bu vakitlerde, dağıtım özelleştirmelerinin ani bir kararla ertelendiği duyuruldu. Bunun bir gerekçesi olarak da, dağıtım şebekelerindeki yerüstü hatların yeraltına alınması için yatırım gerektiği ve bunun özel sektör eliyle yapılmasının olanaksızlığı vurgulanıyordu. Tüm bölgeler için gereken yatırım tutarı yaklaşık 600 milyon ABD Doları olarak belirlenmişti; bu hesaba göre, ülke çapındaki 21 dağıtım bölgesinin her birine 30 milyon ABD Doları civarında pay düşüyor.

Finansmanın mitosu

Bu noktada, hep söyleyegeldiğimiz **"finansman mitosu"** yine karşımıza çıkıyor: Bu kadar düşük bir tutarı özel sektörün karşılayamayacağını kabule olanak yoktur; hatta bunu özel sektörümüz kurumsal olarak kendisi de dile getirmiş ve **"Bırakın da bu kadarcık yatırımı biz kendimiz yapalım"** yollu ifadelerde bulunmuştu. Buna rağmen bu yatırım için Dünya Bankası'ndan kamu adına kredi alındığını basından birlikte izledik. Bu uygulamadaki amacı veya niyeti anlayabilmek olanağından yoksunuz. Şayet özel sektörümüz bu kadar dar hacimli bir yatırımın dahi üstesinden gelemeyecekse, sözgelimi dağıtım bölgelerindeki ilave şebeke yatırımlarını hangi yöntemle veya finansman yeteneğiyle gerçekleştirebilecektir, nasıl güvenebileceğiz? Bu haliyle özelleştirmemiz, malum yeniçeri yürüyüşüne benziyor sanki; lakin, adımların kaçı ileride, düşünmeye muhtacız.

Sonuçta, piyasa yapısı bu belirsizlikler içerisindeyken, uzun dönemli yatırıma girerek üreteceği elektriği kime, nasıl ve hangi koşullarda satacağını berrak biçimde göremeyen özel sektörün finansman bularak devreye girmesi de söz konusu olamadı. Aslında, açıkça belirtmek gerekirse, kamudan daha iyi müşteri olmaz; dolayısıyla hazır kamuya elektik satmak dururken piyasaya çıkıp rekabetle enerji satışına girişmek, pek de arzu edilen bir şey olmasa gerektir. Dolayısıyla, bir sektör temsilcisinin 6 ay öncesindeki sözünü aktarmak da yarar olabilir:

"Piyasa yapısındaki belirsizlik devam ettiği sürece özel yatırımlar -istenildiği ölçüde- gerçekleşmez, elektrik sıkıntısı yaşanacağı dönem yaklaştıkça kamu uzun dönemli alımlara gitmenin kapısını aralayacaktır; üstelik bu defa, süre kısıtının getirdiği aciliyet nedeniyle, eskinin sözleşmelerinden daha pahalıya mal olması olasıdır."

'Karanlıkta kalırız' bahanesi

Görünen o ki, bu öngörü şimdiden yaşama geçirilmeye başlamış durumdadır. Elektrik enerjisi açığının kapıya dayanmasıyla, acilen yatırım yapılması gereği, aksi halde karanlıkların kapıda olduğu söylemleri yeniden gündeme yerleşmektedir. Bunun sonucunda, kamunun uzun dönemli enerji satın alım anlaşmalarını yeniden kurgulayan yasal değişikliklerle karşı karşıyayız. Başlarda, yenilenebilir enerji kaynaklarına alım garantisi verilmesi gibi bir gerekçeden hareket edilmiş iken, kapsam birdenbire genişlemeye yüz tutmuş durumda. Kömür ve büyük ölçekli hidroelektrik ile çekirdek (nükleer) kaynaklı santrallara da alım garantileri rahatlıkla telaffuz ediliyor. Bu durum, açıktır ki, 2002 yılında giriştiğimiz piyasa yapısına yönelik reformun tam tersine bir gidişi gösteriyor.

Şayet, kamunun imzalayacağı uzun dönemli enerji alım sözleşmeleriyle özel sektörün yatırım yapması anlayışından hareket edilecekse, yukarıda değindiğimiz üzere, bu durumun özel sektör eliyle finansman sağlamak ve yatırım yaptırmak şeklinde tanımlanması düşünülemez. Enerjiyi kamuya satarak gerçekleştirilecek bir yatırım, kamu eliyle finansman sağlamak ve yatırımı gerçekleştirmekten farklı değildir. Kamu eliyle gerçekleştirmeye kıyasla ilave kaynaklardan finansman sağlanıyor olma durumu da söz konusu edilemez. Hele, süreyi sözgelimi 5 veya 10 yılla sınırlamak ve böylece görünüşü kurtarmak anlayışına gidilecekse, bu da hatalı bir yaklaşımdır. Zira, vaktiyle YİD projelerinde olduğu gibi, **"Kredileri ancak bu sürelerle kısıtlı olarak bulabiliyoruz"** yollu gerekçelere sığınarak, tüm yatırımın amortisman bedelini bu sürelere sıkıştırırsanız, gerçekte tüm yatırımı garantilemişsiniz demektir; bu durumda ise, sürenin kısalığı veya uzunluğu önem taşımaz.

Alım garantili süre sonrasına sarkan zaman diliminde kime, nasıl ve hangi koşullarda enerji satacağı belirsiz olan özel sektörün, yatırımın tümü için finansman sağlaması esasen olanak dışıdır. Zaten, özel sektörün yatırımın tamamı için finansman bulamamasının nedeni, işte bu belirsizlik. Öyleyse, özel sektörün tüm yatırım bedeli garanti altındaki alım süresine sıkıştırılmamış bir yatırım için finansman sağlayabilmesi olasılığını ciddi bulmak olanağı yoktur. Özetle, tüm yatırım finansmanının kamuyla imzalanacak anlaşmalara giydirilmesi olasılığını ciddi biçimde endişe kaynağı olarak görmekte yarar var. Bu durumda, kamu yerine özel sektör eliyle yatırıma gitmenin hangi mantığa dayandırılmakta olduğu ise sorgulanması gereken bir merak konusudur.

Elektrik enerjisi açığının kapıya dayanmasıyla, acilen yatırım yapılması gereği, aksi halde karanlıkların kapıda olduğu söylemleri yeniden gündeme yerleşmektedir. Bunun sonucunda, kamunun uzun dönemli enerji satın alım anlaşmalarını yeniden kurgulayan yasal değişikliklerle karşı karşıyayız. Başlarda, yenilenebilir enerji kaynaklarına alım garantisi verilmesi gibi bir gerekçeden hareket edilmiş iken, kapsam birdenbire genişlemeye yüz tutmuş durumda.

Ve biraz mizah: **İlber Ortaylı** hocamız, Ortaçağ Arap devlet teorisinde **"velayet-un nas, belayu'l azm"** (başkasını yönetmek, büyük beladır) deyişinden söz ediyor. Enerji sektörümüzdeki uygulamalara bakıldığında, yöneticilerimizin gözüyle özel sektörümüzün finansman sağlayabilme yeteneğine bakışta **"finansman'ul ferd'un enerji, vallah'ül müşkülat'ul azm"** (özel sektörün finansman bulması emin olun pek bir zordur) anlayışı mı geçerlik kazanmış durumdadır? Bundan dolayı mı dağıtım şebekesi yatırımını özel sektör yapamaz deyip kamuya yaptırıyoruz ama devasa yatırımları özel sektörden bekliyoruz? Çelişkiler düşünceyi davet ediyor.

Masallarda **"Gece gündüz gittik, dönüp bir de arkamıza baktık ki, meğer bir arpa boyu yol almamışız"** deyişine çok sık yer verilir; son yılları kapsayan enerji öykümüzde bu ifadeye yer olup olmadığı ise, sevgili okuyucunun takdirinde.

Yine de, bir inatçı soru, -hala- orada:

"Sahi, biz bu (2001 yılındaki) 'piyasa reformu'**nu ne için yapmıştık?"** ■